

РЕШЕНИЕ № 73

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в присутствии представителей Администрации сельского поселения «Село Некрасовка», Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» и ИП Подзигун, рассмотрев дело № 8-01/313 по признакам нарушения Советом депутатов сельского поселения «Село Некрасовка», Администрацией сельского поселения «Село Некрасовка» частей 1, 3 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление жителей села Некрасовка на действия Администрации сельского поселения «Село Некрасовка» (далее – Администрация), связанные с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг. Заявители полагают, что Администрация необоснованно предоставляет преимущество в данной сфере деятельности одному ритуальному агентству, лишив жителей села свободы выбора в данном вопросе.

При рассмотрении дела представитель Администрации пояснил следующее. Кладбище в поселении закрыто, нет места для захоронений. Специализированная служба в поселении не создана, ее функции выполняет ИП Подзигун. Журнал захоронений ведется предпринимателем. Администрация контролирует деятельность предпринимателя по обслуживанию кладбища. При выявлении нарушений составляются соответствующие акты, либо в адрес предпринимателя направляются письма об устранении нарушений.

Финансовые средства на обслуживание и содержание кладбища Администрацией не выделяются. Оказывается лишь помощь при очистке дороги к кладбищу грейдером. Полагает, что приведенные муниципальные правовые акты не противоречат положениям антимонопольного законодательства и не создают препятствий в осуществлении предпринимательской деятельности иными хозяйствующими субъектами.

Индивидуальный предприниматель пояснил следующее. Оказание услуг по погребению, выполнение работ по благоустройству кладбища осуществляются предпринимателем в соответствии с решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка». Финансирование содержания кладбища не осуществляется, и все работы по благоустройству производятся за счет средств предпринимателя. Книга регистрации захоронений ведется предпринимателем. Дополнительных документов в заседание Комиссии стороны не представили.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав доводы сторон, изучив материалы дела, пришла к следующему выводу.

В целях реализации Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и

похоронном деле» (далее – Закон о погребении), устанавливающего правовые основы организации похоронного дела в Российской Федерации, приняты Положение по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории сельского поселения «Село Некрасовка» (далее – Положение) и Порядок деятельности муниципального общественного кладбища и правила содержания мест погребения в сельском поселении «Село Некрасовка» (далее – Порядок), утвержденных решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района от 25.01.2007 № 140 (далее – решение № 140).

Положением установлено, что организация ритуальных услуг в сельском поселении осуществляется администрацией поселения через ритуальное агентство, созданное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, взявшим на себя обязанность осуществлять данный вид деятельности (п. 1 ст. 4). Ритуальные услуги, входящие в гарантированный перечень, оказываются также данным ритуальным агентством (п. 3 ст. 4). Помимо этого к функциям ритуального агентства отнесено обслуживание и содержание мест погребения на муниципальном общественном кладбище, перечень которых установлен ст. 5 Порядка (санитарная уборка кладбища, своевременная подготовка могил, подготовка регистрационных знаков и т.д.), а также предоставлена возможность осуществления на муниципальном общественном кладбище хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 4).

В ходе рассмотрения дела установлено, что обслуживание и содержание муниципального общественного кладбища поселения осуществляет ИП Подзигун на основании договора о совместной деятельности от 01.02.2007. Торги на право содержания мест захоронения Администрацией не проводились. Также, в соответствии с данным договором, Администрацией предпринимателю предоставлен в пользование земельный участок, на котором располагается муниципальное общественное кладбище сельского поселения, для организации и проведения обряда погребения умершего гражданина (п.п. 3 п. 2 договора от 01.02.2007). В соответствии с Порядком, для оформления заявки на услуги согласно гарантированному перечню услуг по погребению исполнителям волеизъявления умершего необходимо обратиться в ритуальное агентство, которое располагается на территории сельского поселения (п. 2 ст. 2). П.п. 2, 6 ст. 3 Порядка на ритуальное агентство возложены функции по регистрации каждого захоронения и каждого надгробного сооружения в соответствующих книгах. Специализированная служба Администрацией не создана, её функции выполняет ИП Подзигун. При этом торги на право осуществления вышеуказанной деятельности Администрацией не проводились.

Исходя из приведенных положений муниципальных правовых актов, индивидуальному предпринимателю переданы полномочия по организации похоронного дела и погребению, содержанию и обслуживанию муниципального общественного кладбища. К его функциям отнесено предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе по гарантированному перечню услуг. Также, индивидуальному предпринимателю (ритуальному агентству) передан ряд полномочий по осуществлению функций контрольно-распорядительного характера на территории муниципального общественного кладбища (регистрация каждого захоронения и каждого установленного памятника), предоставлена возможность осуществления на территории муниципального общественного кладбища

хозяйственной деятельности.

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается определенными органами муниципального управления лицами, и что иные юридические и физические лица лишены права заниматься этой деятельностью. Супруг, близкие родственники, иные родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут получать ритуальные услуги (в том числе и услуги погребения) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у граждан отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги. Согласно статье 1 Закона о погребении погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников. Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Статьями 1 и 421 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривается, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Согласно п. 1 ст. 18 и ст. 26 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

В соответствии с приведенными положениями законодательства функции по обслуживанию и содержанию муниципальных общественных кладбищ отнесены к функциям органа местного самоуправления, осуществляемым за счет средств местного бюджета. Законодательством не установлена возможность передачи полномочий по решению вопросов, связанных с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения хозяйствующему субъекту. Также, законодательством не установлена возможность передачи в пользование каких-либо хозяйствующих субъектов земельных участков, занятых муниципальными общественными кладбищами.

В данной связи, рассматриваемые положения поименованных муниципальных правовых актов, делегирующие полномочия по решению вопросов, связанных с организацией ритуальных услуг, обслуживанием и содержанием мест захоронения ритуальному агентству, а также позволяющие ритуальному агентству

осуществлять на муниципальном общественном кладбище функции контрольно-распорядительного характера (регистрация каждого захоронения и каждого установленного памятника) не соответствуют положениям вышеприведенного федерального законодательства, в части наделения хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления. Ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями органов местного самоуправления.

Действующим законодательством не предусмотрена возможность осуществления хозяйствующим субъектом на муниципальных общественных кладбищах какой-либо хозяйственной деятельности. Установление муниципальным правовым актом такой возможности ведет к созданию отдельному хозяйствующему субъекту преимущественных условий осуществления хозяйственной деятельности, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иными хозяйствующими субъектами, действующими на рынке ритуальных услуг, недопущению, ограничению, устранению конкуренции на данном рынке. Ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

По аналогичным основаниям не соответствует указанным законоположениям договор о совместной деятельности от 01.02.2007, в соответствии с п.п. 3 п. 2 которого ИП Подзигун передан в пользование земельный участок, на котором располагается муниципальное общественное кладбище. В заседании Комиссии представители Администрации, ИП Подзигун пояснили, что в соответствии с вышеуказанными договором предпринимателю переданы функции по содержанию мест захоронения. Бюджетные средства на содержание мест захоронения не выделяются. Данный довод отклоняется Комиссией, так как отсутствие бюджетного финансирования на содержание мест захоронения не может являться законным основанием передачи в пользование хозяйствующего субъекта земельного участка, занятого муниципальным общественным кладбищем.

Передавая в пользование ИП Подзигун земельный участок, занимаемый муниципальным общественным кладбищем, в совокупности с возможностью осуществлять на муниципальном общественном кладбище хозяйственную деятельность и отдельные функции контрольно-распорядительного характера, Администрация создала предпринимателю преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иными хозяйствующими субъектами, действующими на рынке ритуальных услуг, недопущению, ограничению, устранению конкуренции на данном рынке.

Органы местного самоуправления при отсутствии возможности по созданию специализированной службы могут наделять хозяйствующие субъекты статусом специализированной службы. В целях обеспечения конкуренции выбор специализированной службы должен производиться на конкурсной основе. Органы местного самоуправления, в чьем ведении находится кладбище, то есть Администрация, обязана разместить заказ на предоставление услуг по обеспечению гарантированного перечня услуг по погребению, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения настоящего дела Комиссией установлено, что Администрацией не предпринимались действия, способствующие регулированию отношений в сфере организации ритуальных услуг на территории поселения. Специализированная служба на территории поселения не создана. Ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. В данной связи, бездействие Администрации по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, в совокупности с передачей на бесконкурсной основе полномочий специализированной службы ИП Подзигун, передачей в пользование ИП Подзигун земельного участка, занятого муниципальным общественным кладбищем, путем заключения поименованного договора о совместной деятельности, создало предпринимателю преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности на рынке ритуальных услуг, исключило возможность иных хозяйствующих субъектов на конкурсной основе претендовать на осуществление функций специализированной службы. На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 ст. 41, ч. 1 ст.ст. 48, 49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать п.п. 3, 5 ст. 4 Положения по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории сельского поселения «Село Некрасовка», утвержденного решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 25.01.2007 № 140, в части предоставления ритуальному агентству возможности оказывать услуги, входящие в гарантированный перечень услуг по погребению, осуществлять хозяйственную деятельность на муниципальном общественном кладбище, нарушающим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
2. Признать п. 1 ст. 4 Положения по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории сельского поселения «Село Некрасовка», утвержденного решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 25.01.2007 № 140, в части передачи ритуальному агентству полномочий по организации похоронного дела и погребению, нарушающим ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
3. Признать п. 2 ст. 2 Порядка деятельности муниципального общественного кладбища и правил содержания мест погребения в сельском поселении «Село Некрасовка», утвержденных решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 25.01.2007 № 140, в части передачи ритуальному агентству функций по оформлению заявок на услуги согласно гарантированному перечню услуг по погребению, нарушающим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
4. Признать п.п. 2, 6 ст. 3, ст. 5 Порядка деятельности муниципального общественного кладбища и правил содержания мест погребения в сельском поселении «Село Некрасовка», утвержденных решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 25.01.2007 № 140, в части передачи ритуальному агентству функций по регистрации каждого захоронения и каждого надгробного сооружения, полномочий по содержанию и обслуживанию муниципального общественного кладбища, нарушающими ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
5. Выдать Совету депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района предписание об изменении Положения по

организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории сельского поселения «Село Некрасовка», Порядка деятельности муниципального общественного кладбища и правила содержания мест погребения в сельском поселении «Село Некрасовка», утвержденных решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 25.01.2007 № 140.

6. Признать бездействие Администрации сельского поселения «Село Некрасовка» по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, в совокупности с передачей на бесконкурсной основе полномочий специализированной службы ИП Подзигун, передачей в пользование ИП Подзигун земельного участка, занятого муниципальным общественным кладбищем, путем заключения договора о совместной деятельности от 01.02.2007, нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

7. Выдать Администрации сельского поселения «Село Некрасовка» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

8. Предложить Администрации сельского поселения «Село Некрасовка» рассмотреть возможность расторжения договора о совместной деятельности, заключенного 01.02.2007 с ИП Подзигун, создания специализированной службы по вопросам похоронного дела, либо проведения конкурса на осуществлений функций специализированной службы по вопросам похоронного дела.

О решении, принятом в целях исполнения настоящего пункта, Администрации сельского поселения «Село Некрасовка» необходимо сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее 19.03.2010 (с приложением подтверждающих документов).

9. В случае неисполнения пункта 8 настоящего решения Хабаровскому УФАС России обратиться в Арбитражный суд Хабаровского края с заявлением о признании договора о совместной деятельности, заключенного 01.02.2007 Администрацией сельского поселения «Село Некрасовка» с ИП Подзигун недействительным.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.